

LA EROSIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

LUIS I. GORDILLO PÉREZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto*

TRC, nº 52, 2023, pp. 377-400
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. Democracia representativa y parlamento. III. Las amenazas tradicionales. IV. Los desafíos actuales. V. Epílogo.

I. INTRODUCCIÓN

Decía Kelsen que el Parlamento encarnaba «el destino de la democracia». No obstante, si bien la institución se ha identificado siempre con la democracia, la tendencia general, más allá de ciertos matices, apunta al aumento de las limitaciones de su ámbito de actuación, las restricciones de su autonomía y la reducción de su lugar en el sistema político. Así, en tanto que durante mucho tiempo ha sido el elemento más importante de la configuración constitucional del sistema político, el Parlamento hoy es sólo un actor más entre otros. El llamado «parlamentarismo racionalizado» del que hablaba Mirkin-Guetzévitch es el que, en realidad, podría caracterizar a la mayor parte de las democracias modernas. Este modelo implicaría, en esencia, que las funciones del Parlamento se encuentran sometidas a normas estrictamente codificadas destinadas a asegurar la estabilidad y la autoridad del Gobierno (Kelsen, 2002; Mirkin-Guetzévitch, 1934).

Tras una larga evolución, los parlamentos se han convertido hoy en la correa de transmisión de los partidos políticos representados lo que, a su vez, lo convierte en poco más que un espectador de la actividad política real que la acaba desarrollando y acaparando el gobierno. Ya no es el parlamento el que ejerce la función de control del gobierno, sino que es la oposición, la parte minoritaria, la

que asume este rol político-institucional. Como consecuencia de esto, el órgano de gobierno de las cámaras, la mesa, se convierte casi en un departamento gubernamental más, en tanto que su composición refleja las mayorías presentes en la Cámara de turno. Así, en las funciones que realiza toda cámara en un sistema parlamentario, legislativa, control y nombramientos/autorizaciones, se observa siempre, salvo que no exista una mayoría gubernamental suficiente, un seguidismo automático de las consignas del ejecutivo, una tendencia a minimizar el papel de la oposición y una identificación de los grupos parlamentarios que apoyan al gobierno con el gobierno en sí. Junto con lo anterior, la descentralización interna y la integración europea, así como el cuestionamiento de la propia institución parlamentaria por parte de movimientos populistas hace que sea necesario defender la democracia representativa y a su máximo exponente, que es el parlamento. Aunque esta cuestión se desarrollará más profundamente *infra*, sí cabe adelantar aquí que los resultados de este trabajo pretenden, en última instancia, proporcionar los argumentos necesarios para recuperar la centralidad del parlamento en el entramado institucional y reivindicar su papel como elemento fundamental para el mantenimiento de la democracia representativa en el Estado social y democrático de Derecho.

La tesis que se mantiene en este trabajo consiste en que la erosión que la institución parlamentaria viene padeciendo se ha visto acrecentada en los últimos tiempos por una serie de elementos o circunstancias adicionales, lo que ha afectado a su posición jurídico-constitucional y a su naturaleza misma. Así, se pretende identificar convenientemente esas amenazas al parlamentarismo, medir hasta qué punto han llegado a penetrar incluso en el ordenamiento jurídico, destacar cuáles de estas medidas son contrarias a la Constitución y a la esencia de la democracia representativa y destacar la necesidad de operar las necesarias reformas para que el parlamento recupere el papel central que nunca debió perder. Finalmente, y dada las limitaciones y la extensión propias de un trabajo de estas características, los análisis y conclusiones de este trabajo están especialmente centrados en los modelos denominados consensuales que incluyen la democracia parlamentaria, un sistema político multipartista y uno electoral proporcional, entre otros elementos fundamentales (Lijphart, 2012: 30-45).

II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARLAMENTO

1. El concepto de democracia representativa

La democracia representativa es la forma más extendida de organización política. En su concepción más clásica, se derivaría del concepto de soberanía nacional y, de una manera más general, el sistema representativo descansa sobre el postulado de que el pueblo no puede materialmente ejercer por sí mismo la

soberanía y que, por tanto, es necesario confiar a unos representantes la responsabilidad de decidir en nombre del cuerpo político o nación (Macey, 1993: 49; Urbinati, 2006: 18-20)¹.

No se trata de resumir o sintetizar aquí la historia del parlamentarismo, pero sí merece la pena destacar algunos datos a los efectos de los argumentos que se sostienen en este trabajo. Los estudios sobre la historia del parlamentarismo se refieren habitualmente a las asambleas de Esparta y Atenas (Rhodes, 1995: 153-167; Fleck, Hanssen, 2013: 389-416) o las deliberaciones que se desarrollaban entre los líderes de las tribus anglosajonas que poblaron la isla de Gran Bretaña antes de la conquista normanda de 1066, cuyos reyes convocaban consejos integrados por funcionarios de la corte, nobles y clérigos en torno a un Gran Consejo de carácter feudal (Gneist, 1889: 42-121). En nuestro país, destaca la existencia de las Cortes de León de 1188 o el corpus documental de los “Decreta de León de 1188” como «el testimonio documental más antiguo del sistema parlamentario europeo», tal y como ha reconocido la UNESCO (Seijas, 2015). Más adelante, se produciría un salto cualitativo en torno al siglo XIII, cuando los nobles no eran ya convocados solo para dar opinión, sino para discutir entre ellos en torno a la situación del reino. Así, algunos apuntan a que el primer parlamento de estas características tuvo lugar en 1258 y fue conocido como el *Mad Parliament*. Esta convocatoria fue quizá la primera en la que se empleó el término *Parliamentum* (Gneist, 1889: 114; Jacob, 1924: 188-200; Carpenter, 1985: 39-70). La evolución posterior es larga y atribulada, y tiene que ver con la consolidación del moderno Estado y la tensión entre el Rey y la nobleza, junto a la cual aparece una nueva clase social que, como se sabe, ingresa en los parlamentos postmedievales y fuerza la evolución hacia un modelo de representación (Giménez, 2017; Ihalainen, 2018). Así, el sistema de la representación, basado en el Derecho privado romano, fue parcialmente analizado por los clásicos Montesquieu o Sieyès². De esta manera, la Constitución francesa de 1791 sería de los primeros textos en consagrar este sistema, aunque atribuiría finalmente la representación de la nación al Rey (figura hereditaria) y a un parlamento elegido por sufragio censitario. No fue sino hasta el siglo XIX cuando se consolidaría definitivamente la democracia representativa gracias a la generalización de la elección de representantes mediante sistemas basados en el sufragio universal³.

1 Esta cuestión ha sido analizada *in extenso* en Gordillo Pérez (2018) donde puede consultarse bibliografía adicional sobre el concepto.

2 Sobre Montesquieu, *vid.* Fletcher (1939), Spurlin (1940), Chevallier (1972: 102-144), Sabine (2002: 422-428). Sobre Sieyès, *vid.* Chevallier (1972: 178-189), Sommerer (2011: 5-25), Scuccimarra (2011) y Tyr-senko (2000).

3 Ésta es la concepción de democracia que, por lo demás, se consolida en el constitucionalismo de la postguerra. Así, *vid.*, el artículo 1 de la Constitución italiana de 1947, el artículo 38 de la Ley fundamental de Bonn de 1949 o el artículo 3 de la Constitución francesa de 1958.

La democracia representativa descansa sobre una noción tomada del Derecho romano y conocida por el Código civil napoleónico: la doctrina del mandato, es decir, el título por el que el pueblo confía a sus representantes el poder de gobernar y de decidir en su nombre. El mandato es, en primer lugar, “representativo”, lo que significa que implica que los representantes, una vez elegidos, actúan por ellos mismos definiendo así lo que ellos estiman que constituye el interés y la voluntad de aquellos a quienes representan. Es todo lo contrario del mandato “imperativo”, según el cual cada representante debe ceñirse estrictamente a la voluntad de sus electores, quienes, en caso de discrepancia, podrían cesarlo de sus funciones y sustituirlo por otro representante. Además, en segundo lugar, el mandato es “colectivo”. En la concepción de la soberanía nacional heredera de la doctrina francesa, el mandato no se confiere por una parte del pueblo sino por la totalidad de la nación. Así, un diputado no representa a los electores de su circunscripción, sino a toda la nación francesa, española o italiana (Favoreu, 2021: 765-766).

El principal riesgo de la democracia representativa consiste en que los representantes confisquen el poder del pueblo en su propio beneficio. Es lo que Carré de Malberg denomina el «parlamentarismo absoluto» y G. Vedel «el régimen ultrarrepresentativo»⁴. En este tipo de sistemas, la voluntad de los representantes carecería de límites, lo que conduciría a la soberanía de la ley, que no estaría sujeta a ningún tipo de control. Para evitar esta peligrosa deriva para la democracia, es necesario sujetar el poder de los representantes a normas y principios que tengan fuerza jurídica efectiva, con lo que los ordenamientos basados en el Estado de Derecho han acabado instaurando un sistema eficaz de control de constitucionalidad de las leyes (Ferrerres Comella, 2007).

En suma, la democracia representativa parte de un sistema en el que se asegura la participación a través de la representación, donde el parlamento juega un importante papel a la hora de ejercer el control político sobre el ejecutivo, pero que también permite otras formas de participación ciudadana que requiere ser analizado para los propósitos de este trabajo.

2. La participación convencional y la no convencional

Como consecuencia de lo que se ha adelantado anteriormente, para atemperar el poder de los representantes, las democracias representativas han instaurado ciertos sistemas o vías de participación directa de los ciudadanos en los asuntos

⁴ La expresión «parlamentarismo absoluto» aparece en Carré de Malberg (1931: 196), donde el autor define el *parlamentarisme absolue* como aquel régimen en el que «el Parlamento, convertido en Señor de todo, domina completamente al ejecutivo». Por su parte, con el término «ultra representativo», Vedel hace hincapié en «el carácter absoluto que se da a la ficción según la cual la Asamblea expresa totalmente la soberanía nacional» (Vedel, 1949: 583).

públicos. Así, entre las clásicas, y además de la participación en elecciones periódicas, se encontrarían el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la participación en el juicio por jurado, el régimen de concejo abierto (en el caso español) y últimamente el referéndum revocatorio, también llamado revocatoria de mandato⁵. Todas estas vías se incardinarían en lo que se ha dado en llamar la participación política.

Es difícil establecer una definición universal de participación política. Lo que, en todo caso, la mayoría de los mecanismos de participación comparten es que ésta se referiría a aquel conjunto de actividades que tienen como finalidad influir en el poder público o, simplificando los términos, en el propio Estado (Conge, 1988). De este modo, la participación política sería aquella actividad o actividades llevadas a cabo por los ciudadanos que tienen como finalidad influir en el curso de la acción del poder público, ya sea condicionando la realización o implementación de una política pública determinada (participación directa) o determinando la composición de las instituciones que crean o implementan dichas políticas (participación indirecta) (Huntington-Nelson, 1976: 3; Verba-Schlozman-Brady, 1995: 38).

Por otra parte, se denomina «derechos de participación» o simplemente «participación ciudadana» al conjunto de los derechos que permiten a los ciudadanos implicarse en la vida política en el sentido amplio de la expresión. En los sistemas representativos, los derechos de participación hacen referencia tanto al sufragio (activo y pasivo) como a otro elenco de derechos que hacen posible que los ciudadanos intervengan en mayor o menor medida en los procedimientos de formación de la voluntad de las instituciones. Así, cabe destacar la clasificación que más éxito ha tenido en la ciencia política y constitucional anglosajona, que distingue entre mecanismos de participación convencional y no convencional⁶.

De esta manera, la «participación convencional» se refiere a los modos institucionalizados de acción política que abarcarían desde estar informados sobre la política a discutir sobre ello, pasando por contactar con representantes, trabajar para un partido o tomar parte en cualquier otra actividad relativa al proceso electoral. Por otro lado, la doctrina identificó también vías que contenían una suerte de potencial de protesta y que se referían a formas no convencionales de participación política relativas al empleo de tácticas como recolectar firmas, impulsar o participar en manifestaciones o boicots, negarse a pagar impuestos o alquileres,

5 Estas instituciones son caracterizadas en los numerosos manuales de Derecho constitucional. Así, para una perspectiva general, *vid.* Torres del Moral (2010: 525-548), López Guerra (2016: 299-312), Alzaga Villaamil (2017: 147-168). Un interesante análisis contextualizado puede encontrarse en García Chourio (2009). Para el caso de las especialidades en América Latina (especialmente en lo relativo a la revocatoria de mandato), *vid.* Zovatto Garetto (2007) y Zovatto Garetto (2015).

6 Barnes y Kaase fueron quienes por primera vez establecieron esta separación entre mecanismos convencionales y no convencionales (Barnes-Kaase, 1979^a). Esta clasificación se generalizaría y sería empleada por otros autores, como Norris (2002), Dalton-Van Sickle-Weldon (2010), Welzel-Deutsch (2012) y, últimamente, Quaranta (2012; 2013).

participar en huelgas de celo, llevar a cabo ocupación de edificios, bloqueo de la circulación del tráfico rodado o llevar a cabo daños a propiedades (sobre todo a mobiliario urbano) e incluso la propia violencia física (Marsh-Kaase, 1979c: 59). Como consecuencia de la distinción entre participación «convencional» y «no convencional», la participación política se definió como todas aquellas actividades voluntarias destinadas a influir, directa o indirectamente, en las decisiones políticas en los diversos niveles de gobierno y centros de adopción de decisiones (Marsh-Kaase, 1979b: 42).

En resumen, la participación convencional se refiere a todas aquellas actividades que se desarrollan dentro del marco legal sin poner en entredicho la legitimidad del propio sistema (el sufragio, la vinculación con un partido político o una campaña...), mientras que la participación no convencional englobaría todas aquellas formas de participación de cariz más protestatario que se situarían en los límites de las normas, es decir, buscando (casi) la ruptura de la legalidad, llegando a cuestionar la propia legitimidad del sistema (manifestaciones, huelgas, acciones más o menos violentas, okupaciones, etc.)⁷.

A pesar de la aparente claridad de estas categorías, es conveniente realizar algunos matices. Así, por una parte, los límites de lo jurídicamente aceptable pueden variar dependiendo del momento y el lugar (las manifestaciones rara vez se permiten en las dictaduras o pueden ser muy controladas en algunos sistemas con estándares democráticos por debajo de los establecidos en las democracias occidentales, por ejemplo). Por otro lado, en un sistema plenamente democrático, puede haber dirigentes o militantes de partidos políticos que lleven a cabo actividades o prácticas que puedan o no estar prohibidas, en función de la legislación sobre financiación de partidos políticos. Por otra parte, existen países en los que se permite la participación política incluso a las empresas a través de donaciones con escasos límites o mediante la constitución de PACs (Political Action Committees)⁸. En todo caso, y a pesar de sus limitaciones, esta distinción ayuda a establecer una divisoria entre aquellos mecanismos de participación plenamente institucionalizados y regulados (convencionales) y aquellos otros que aún no lo están o son claramente anti-sistema (no convencionales).

3. El papel del parlamento en la salvaguarda de la democracia representativa

Tradicionalmente, el término Parlamento se ha equiparado con la función legislativa e, incluso, con todo el poder legislativo. Además, con frecuencia se emplean las expresiones “Parlamento” y “Legislador” de manera indistinta como

7 *Vid. in extenso* Braud (2006).

8 Sobre esta última cuestión, *vid.* Garrett (2016).

si fuesen sinónimos. Pues bien, aunque esto no es del todo incorrecto, tampoco es del todo cierto. De hecho, los parlamentos comparten el poder legislativo con otros órganos (no sólo en los Estados de naturaleza federal) y también asumen funciones que no son de carácter legislativo. En síntesis, se denomina “Parlamento” a un cuerpo colegiado, designado de manera democrática, de carácter representativo, asociado a la producción de normas generales y abstractas (leyes formales) y facultado para controlar a otros órganos. Así definido, un Parlamento puede tener otras propiedades y funciones adicionales, pero no puede tener menos. En todo caso hay una constante en toda su evolución histórica y es que se trata de un órgano colegiado y, más concretamente, de una asamblea, lo que se opone a los órganos de carácter ejecutivo (ministros o el propio Rey) y que, salvo alguna excepción en el caso español durante los Austrias, siempre han sido órganos unipersonales (Favoreu, 2021).

En sus orígenes, el Parlamento era simplemente un órgano de consulta y deliberación que asesoraba a la Corona en su toma de decisiones. En esos primeros momentos, constituía también un órgano representativo, ya que sus miembros formaban parte del órgano en representación de un élite mucho más numerosa (los lores temporales y espirituales, así como la burguesía urbana, en el caso británico) que a su vez se consideraban a sí mismos como representantes del bien común. También lo es en un sentido más moderno, en tanto que sus miembros ya no están sujetos a un mandato imperativo y, por lo tanto, pueden hablar y votar “por toda la nación”. Es este Parlamento histórico del que hablamos, aún dominado por el feudalismo, el que conquista, paso a paso, el derecho a votar la ley en lo que hoy es Gran Bretaña. También es el que acaba estableciendo mecanismos de rendición de cuentas del gobierno. El paso decisivo, no obstante, consistirá entonces en la democratización de la representación. En cuanto se imponga la idea de que el principio de legitimidad del poder reside en todos los ciudadanos, la designación de los parlamentarios en su conjunto deberá permitir concebirllos como pueblo o nación. Incluso hoy en día, la aceptación política del parlamentarismo, es decir, del carácter irreversiblemente representativo de la democracia, se debe a que el Parlamento puede verse en general como la reunión de una comisión de ciudadanos. Esto se debe, en segundo lugar, a que, al no poder ser el lugar en el que de manera real y efectiva se toman todas las decisiones de un Estado, es no obstante, pero indiscutiblemente, la condición necesaria (Ridart, 2018; Vintzel, 2011).

Así pues, si bien el Derecho constitucional permite demostrar que el principio de esta construcción sigue siendo válido, es su “legibilidad política”, es decir, su situación actual en el entramado constitucional lo que hoy parece problemático. De hecho, hay una crisis en el parlamentarismo, pero es como si estuviera ligada a su propio éxito. Una crisis que aparece, de hecho, en el mismo momento en que el Parlamento es finalmente aceptado por todos los participantes en el juego político, es decir, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. La deslegitimación del Parlamento se debe principalmente a dos fenómenos inseparables de

su propia existencia: los partidos políticos o más exactamente el hecho de que los Parlamentos son Parlamentos de partido y el predominio de los “ejecutivos” en la vida política. Además, para los Estados miembros de la Unión Europea, la competencia legislativa de los parlamentos nacionales se está transfiriendo gradualmente en beneficio de los órganos de la Unión. En el caso español, por su parte, la potestad legislativa es compartida no sólo horizontalmente con los ejecutivos (ej. Decreto-ley y Decreto-legislativo) sino también verticalmente, es decir, las Cortes Generales no está solas, sino que conviven con otros 17 parlamentos autonómicos. Por si esto fuera poco, dos elementos adicionales, producto de la pandemia, contribuyen a reforzar a los ejecutivos en detrimento de los parlamentos: por una parte la “legislación de emergencia sanitaria” y, por otro, la implementación interna de los fondos europeos del denominado “Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia” está reforzando de nuevo el papel de los gobiernos nacionales. Esto es una historia que ya hemos vivido, cada vez que se emprende un plan de reconstrucción o similar, el ejecutivo sale altamente reforzado respecto del parlamento (Saalfeld, 1990; Anderson, 2009; García Roca, 2017).

Desde un punto de vista jurídico, el Parlamento es la asamblea o conjunto de asambleas formadas por representantes donde todos hablan y deciden individualmente en nombre del estado o nación o del pueblo en su conjunto. Pero, en realidad, los parlamentarios representan partidos, sindicatos, estructuras locales, múltiples grupos de interés que determinan en gran medida tanto el sentido de su voto como su supervivencia política. Ideológicamente, el parlamento es visto como el “legislador”, pero en realidad la gran mayoría de las leyes se originan e incluso se formulan por el gobierno. Ideológicamente de nuevo, vemos en el Parlamento la expresión de la soberanía nacional, pero en verdad un número creciente de normas que conciernen a la nación son elaboradas y promulgadas por las instituciones de la Unión Europea, lejos de las cámaras donde se sientan los representantes del pueblo. Este desarrollo es, sin duda, políticamente inevitable, sin embargo alimenta, y de manera regular, las críticas hacia la institución parlamentaria. Se puede conceder fácilmente que el parlamentarismo contemporáneo, en sus múltiples variantes y facetas, difícilmente se corresponde con la idea de una democracia ideal donde el pueblo virtuoso decide “soberanamente” según la única consideración del “bien común”. Y también se puede conceder que se podría hacer mucho para mejorar los sistemas actuales y corregir sus excesos. De ello no se sigue de ninguna manera que el ideal democrático se haya realizado tal como fue concebido idealmente, ni que ese ideal constituya, hoy en día, una opción efectivamente realizable. Tampoco se sigue que otras construcciones, que son fundamentalmente diferentes, darían resultados más satisfactorios. El siglo XX vio el colapso de las utopías que prometían traducir directamente la voluntad del pueblo “real”. Hasta ahora, las únicas alternativas propuestas no han abolido la distancia entre los representantes y los representados, al contrario, la han reforzado al extremo estableciendo órganos de decisión con poderes desorbitados. Si la democracia representativa no parece del todo satisfactoria con respecto al ideal democrático,

sigue siendo, sin embargo, la única forma de organización que permite abordarla teniendo en cuenta los datos de nuestras sociedades contemporáneas. Estas son extremadamente complejas y no pueden de hecho ser dirigidas y florecer según modos de organización política basados exclusivamente en la democracia directa. Es por ello que el desafío real de la democracia representativa, en la que el Parlamento es la institución de referencia, consiste en hacer plausible la participación de los destinatarios en los procesos legislativos y de control del gobierno, respetando no sólo la letra, sino también el espíritu de la Constitución.

III. LAS AMENAZAS TRADICIONALES

En síntesis, podemos identificar tres grandes elementos, dinámicas o situaciones que tradicionalmente vienen erosionando el papel del parlamento en el entramado constitucional. Aunque puedan ser calificados de tradicionales, están viviendo una segunda época de esplendor, en tanto que han aparecido nuevas circunstancias que les han insuflado nueva vida.

1. La constitucionalización de los parlamentos y tribunales constitucionales

La propia constitucionalización de los parlamentos a partir del siglo XIX supuso una importante limitación del poder tradicional que venían ejerciendo algunas de estas cámaras en tanto que se habían atribuido el propio poder soberano del Estado. Así, los casos del parlamento británico o el francés, son bastante significativos. Dejando de momento al margen el particular caso británico, el propio proceso constitucionalizador fue erosionando poco a poco el poder del parlamento y lo fue transformando en un poder constituido más, de manera que acabaron siendo un órgano constitucional, en el sentido que establecía García-Pelayo, por ejemplo. Es decir, un órgano que contribuye al gobierno (en sentido amplio, no político) de un Estado, que es autónomo del resto y que está sometido a la propia Constitución (García-Pelayo, 1981).

La constitucionalización de los Parlamentos los convirtió en poderes constituidos, sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento, con lo que cuando actuaban como administraciones, por ejemplo, comenzaron a estar también limitados por la legislación laboral, contratación pública, etc. Por otro lado, la creación de los tribunales constitucionales se topó con el argumento de que podrían suponer, en efecto, un límite al poder del parlamento. Así sucedió en España (Gordillo Pérez, 2017; Brougrab, 2002; Lemaurier, 1954)⁹. Además, los

9 Véase el caso de la segunda república (Gordillo Pérez, 2017) y en la Francia de la IV República (Brougrab, 2002; Lemaurier, 1954).

tribunales constitucionales aseguran una cosa más a través del conocido como “amparo parlamentario”: los derechos parlamentarios de los diputados individualmente considerados, particularmente de aquellos miembros de la oposición, ante decisiones de la mesa que violen su propio status y sus derechos en tanto que miembros de una cámara representativa (Morales Arroyo, 2008b).

2. Los parlamentos de partido

Los parlamentos están integrados por representantes que son elegidos bajo las siglas de un partido político (coalición, federación o plataforma) y salvando el caso de los grandes líderes, que pueden dar identidad y contenido a partidos más nuevos, lo cierto es que son los partidos los que acaban determinando las decisiones que se adoptan en los parlamentos. Hasta tal punto ello es así que existe una práctica identificación entre el grupo parlamentario y el propio partido político (Sáiz Arnáiz, 1989; Morales Arroyo, 1990a; García Guerrero, 1996).

Es más, a pesar de la doctrina constitucional que establece con claridad la inexistencia del mandato imperativo, es decir, que el escaño “pertenece” al diputado (en el sentido de que si se abandona el partido o si es expulsado, no existe la obligación jurídica de renunciar al acta, así la STC 5/1983, reiterada entre otras por las sentencias 20/1983; 28/1983; 29/1983; 32/1985 y 167/1991), los principales partidos políticos han firmado pactos y acuerdos, denominados “antitransfuguismo”, en los que incluyen sanciones más o menos encubiertas a concejales (e incluso diputados) que abandonen el partido en cuya lista electoral fueron elegidos (Santolaya-Corona-Díaz, 2009). Además, han reformado los reglamentos de algunos parlamentos autonómicos para crear la figura del “diputado no adscrito” a ningún grupo que prácticamente se encuentra desprovisto de atribuciones y tiene sus funciones claramente cercenadas¹⁰.

Parece que el Parlamento solo recupera una cierta autonomía cuando no existe una mayoría clara de gobierno. Es entonces cuando pueden salir a relucir cuestiones que habrían estado más o menos “durmientes” cuando existía una clara mayoría. Un ejemplo de esto es el reciente conflicto entre órganos constitucionales Congreso-Gobierno a propósito de un gobierno en funciones que se negaba a comparecer en las sesiones de control alegando que, precisamente, se encontraba en funciones y no era tanto un órgano político sino más bien administrativo (Delgado Ramos, 2019; Aragón Reyes, 2020)¹¹.

La fragmentación parlamentaria que han vivido las asambleas españolas, producto fundamentalmente de la aparición de nuevos partidos, ha alterado en cierta

10 Así, véase el *Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares*, «BOIB» núm. 49, de 16 de abril de 2019, artículos 25, 26 y 28.

11 Así, la STC 124/2018, de 14 de noviembre, especialmente, los fundamentos jurídicos 8 y 9.

medida el funcionamiento interno de las cámaras. Así, se han constituido más grupos parlamentarios integrados por menos miembros, se han producido cambios de adscripción, abandono y expulsión de grupos y otras situaciones similares. En estos casos, las mesas han tenido que adoptar decisiones novedosas y se ha llegado incluso a modificar los reglamentos parlamentarios que han introducido casi literalmente los textos de pactos políticos (v.gr. el pacto antitransfuguismo), han reforzado las direcciones de los grupos o, incluso, del representante legal del partido sobre el parlamentario individual y han configurado al diputado no adscrito de manera tan limitadora de su *ius in officium* que en algunos casos parece que se trata de una sanción encubierta por abandonar un grupo o por haber sido expulsado del mismo. Los casos de los parlamentos andaluz y balear son sintomáticos y los recursos que se han elevado ante el Tribunal constitucional por parte de diputados/as que alegan haber visto casi anulada su capacidad de actuación en violación del artículo 23 CE contribuirán a redefinir el *ius in officium* de los parlamentarios españoles y, sin duda, los límites de los reglamentos de las cámaras y de las decisiones de las mesas (Arruego Rodríguez, 2013; Greciet García, 2020; Vázquez Alonso, 2020).

3. El predominio de los ejecutivos

Son muchas las razones que han llevado a un predominio de los gobiernos sobre los parlamentos. La primera, derivada del elemento anterior: al estar los parlamentos controlados por los partidos políticos, el “jefe” del partido político gobernante y, normalmente, mayoritario es el presidente del gobierno. Con lo cual, en la misma persona suelen concentrarse el líder del país, el del gobierno y el del partido. Esto hace que las decisiones importantes se acaben adoptando en los gobiernos que, a su vez, las transmiten al propio partido (cuyos órganos suelen quedar preteridos en la época de gobierno) y al parlamento, que se convierte en mera correa de transmisión de unas decisiones ya adoptadas (Muir, 1930: 149; Rossiter, 2002)¹².

Lo vemos con las leyes: los proyectos de ley son aprobados por el gobierno y tras los correspondientes informes no vinculantes, el parlamento pasa a aprobarlos. Ciertamente, la situación cambia en función de la fortaleza que tengan los grupos que apoyan al gobierno, pero en general pocos son los cambios. Es cierto que hay normativas tan complejas que parece más razonable que sea el Gobierno el que prepare los proyectos con ayuda de expertos e incluso hay quien está planteando la legalización de algoritmos, lo que abre todo un abanico de incertidumbres para la institución parlamentaria (Boix Palop, 2020).

En todo caso, hay tendencias preocupantes, como es el abuso del empleo del Decreto-Ley por parte de los gobiernos. Esa herramienta permite la entrada en vigor directamente de la norma, pendiente de convalidación, que, en todo caso, pasaría a

12 *Vid.* el clásico Muir, que emplea la expresión “*Cabinet Dictatorship*” (1930: 149).

ser tramitada como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, tensionando aún más los tiempos parlamentarios e incluso intentando blindar ciertas medidas frente a posibles recursos de los particulares afectados (Carmona Contreras, 1997a; Carmona Contreras, 2013b; Aragón Reyes, 2016; Doménech Pascual, 2019).

Por otra parte, las medidas adoptadas para luchar contra la crisis de la Covid-19, muchas de ellas mediante normas de rango legal emitidas por el gobierno, han abundado aún más en ese tradicional predominio del ejecutivo sobre el parlamento. Incluso cuando el Tribunal Constitucional haya podido declarar algunas de ellas inconstitucionales (como ha hecho parcialmente con la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), el efecto jurídico ha sido más bien limitado y en todo caso no se ha sino acentuado la sensación de indefensión del parlamento frente a este tipo de actuaciones del ejecutivo (Sánchez Ferriz, 2021)¹³.

Finalmente, otra cuestión en la que se percibe la clara preterición del parlamento es en las relaciones internacionales, concretamente en el proceso de aprobación y ratificación de tratados, donde el ejecutivo vuelve a tener un papel preponderante, en la forma y en el fondo (Matia Portilla, 2018).

IV. LOS DESAFÍOS ACTUALES

Con este título no se pretende dividir las dinámicas o circunstancias que vienen erosionando a la institución parlamentaria entre las pasadas (que ya no existen) y las actuales (que sí). Al contrario, se ha querido establecer una división entre una serie de elementos propios de una primera etapa de constitucionalización de los parlamentos y una segunda propia de situaciones más actuales, aunque con un cierto recorrido, y que tienen que ver con procesos de federalización (hacia arriba y hacia abajo) o con la eclosión de movimientos de contestación del sistema imperante por parte de grupos llamados “populistas”. Pero en todo caso, todas estas circunstancias, las más primigenias y las más actuales, siguen vigentes y han de ser tenidas en cuenta en el análisis de la institución parlamentaria en el presente.

1. Los procesos de federalización internos y externos.

Los procesos de federalización o descentralización política que algunos Estados, fundamentalmente europeos, han llevado a cabo (Bélgica, Italia o España) han tenido como resultado la creación de estructuras subestatales con sus correspondientes parlamentos (que podemos llamar regionales para simplificar los términos del análisis) que, evidentemente, han limitado las potestades que venían

13 *Vid.* la reciente STC 48/2021, de 14 de julio de 2021, especialmente, el fundamento jurídico 3.

ejerciendo los parlamentos nacionales. Ante esto se podría alegar que, en realidad, la potestad legislativa sigue en manos parlamentarias, solo que dividida o segmentada en los distintos escalones de gobierno (el regional y el federal o central). En efecto, donde antes había un parlamento ahora hay varios que en definitiva ejercen las mismas competencias. Sin embargo, cuando estamos ante estructuras de gobierno multinivel, observamos cómo los gobiernos tienen mayor capacidad para organizarse, reunirse en foros y establecer procesos de decisión más o menos colegiada entre representantes gubernamentales de los distintos niveles. Los parlamentos, en cambio, carecen tradicionalmente de esta capacidad. Pueden tener asociaciones interparlamentarias, algunos inter-grupos o participar en las asambleas de algunas organizaciones internacionales, pero en realidad, esta división de las potestades parlamentarias en distintos niveles afecta de forma desigual al brazo ejecutivo y al legislativo, siendo éste el que más afectado resulta y sus gobiernos los que suelen aprovechar la situación para erigirse en interlocutores de competencias regionales frente a las autoridades centrales o federales (Galligan, 2001; Detterbeck, 2012; Benz-Sonnicksen, 2017; Seijas Villadangos, 2020).

Al igual que en el caso anterior, aunque en sentido contrario, el proceso de integración europea ha supuesto una importante pérdida de atribuciones para los parlamentos nacionales. Pero, a diferencia del caso anterior, esa pérdida de competencias no ha supuesto automáticamente la asunción de las mismas de manera íntegra por parte de otra institución parlamentaria. En efecto y como se sabe, en el proceso legislativo de la UE, la intervención del parlamento europeo es, en el mejor de los casos compartida, en tanto que co-legislador con el Consejo, y, este último órgano, en el que están representados los gobiernos, dista mucho de poder ser asimilado a una asamblea parlamentaria. En este contexto, también podría decirse que igualmente los gobiernos y el resto de instituciones han perdido poder en favor de la propia Unión. Ciertamente, pero, como es sabido, los gobiernos muestran mayor facilidad de adaptación y coordinación para adecuarse a este nuevo tipo de estructuras y los Tratados europeos permiten que los gobiernos nacionales estén representados por miembros de los ejecutivos autonómicos en el caso de España, en tanto que tienen “rango ministerial”, como dice el artículo 16 TUE (Biglino Campos, 2003).

Hay que reconocer, en efecto, que debido a la presión de algunos parlamentos nacionales de Europa, los tratados han acabado reconociendo procesos que salvaguardan en parte las competencias de los legislativos de los Estados (incluyendo los regionales) a través del Mecanismo de Alerta Temprana, por ejemplo. Este proceso, que implica una cierta monitorización y control del principio de subsidiariedad, no supone en todo caso una recuperación de capacidades legislativas. Tampoco es lo que se estaría defendiendo aquí. Pero sí se haría necesario un reforzamiento de sistemas similares al anterior y, sobre todo, potenciar los poderes del parlamento europeo, verdadera instancia legislativa y de control que cumple con los parámetros democráticos y representativos pero que tiene sus competencias bastante limitadas (Kiiver, 2012).

2. Los nuevos populismos

Aunque es difícil definir el propio concepto de populismo, sí que hay cierto consenso en cuanto al contenido mínimo de la categoría. En síntesis, estaríamos hablando de «una ideología ‘delgada’» [con menos contenido que otras más tradicionales] cuya esencia está representada por dos componentes: una mentalidad anti-élite(s) y una fuerte crítica al sistema representativo (Mudde, 2004; Vittori, 2017).

Efectivamente, los populismos que vienen desarrollándose en las sociedades avanzadas parten de una crítica feroz del sistema imperante, la democracia representativa, y defienden siempre “devolver el poder al pueblo” eliminando los intermediarios, donde se encuentra el parlamento. Curiosamente los populismos no buscan tanto eliminar el ejecutivo, sino que pase a estar determinado y controlado directamente por “la gente”, lo que supone poner en cuestión la esencia de la democracia representativa. Aunque muchos de estos movimientos, transformados en partidos políticos, han accedido finalmente a las instituciones, su proyecto de implementar mayores y más fuertes mecanismos de participación directa (que en la práctica, podrían derivar en sistemas de control de las masas a través de mecanismos extraparlamentarios, como asociaciones u otras entidades afines) no ha alterado la naturaleza de estos movimientos y la amenaza a la institución parlamentaria no sólo es potencial sino palpable (Martinico, 2021; García-Escudero, 2021; Biglino Campos, 2021).

En muchos casos, además, este tipo de partidos está coordinado con una serie de entidades asociativas que, aparentemente, han surgido espontáneamente de la sociedad civil pero que, en realidad, actúan como correa de transmisión de alguno de estos partidos. Se emularía así la relación existente entre algunos sindicatos y su partido político de referencia que ya se ha consolidado en nuestras democracias. Este tipo de concertaciones en la actuación puede verse en los procesos legislativos, en los que estas entidades son propuestas por los grupos parlamentarios como entidades expertas o independientes para que informen a lo largo del procedimiento legislativo o, simplemente, comparezcan en el parlamento para expresar una preocupación o denunciar alguna situación concreta. Evidentemente, no todas las asociaciones o grupos de ciudadanos siguen este patrón de comportamiento, pero sí que es cada vez más habitual comprobar este tipo de actuaciones concertadas o coordinadas, con lo que las tendencias de participación no convencional se van haciendo cada vez más presentes dentro del parlamento¹⁴.

14 Sobre las relaciones entre el activismo social y la vertiente política o parlamentaria, *vid.* Berge, 2007 o Böhm, 2015. Igualmente, para una ilustración, puede verse el elenco de entidades llamadas para informar sobre proyectos y proposiciones de ley en el parlamento vasco durante la XII legislatura, así en el proyecto de ley de empleo (expediente núm. 12\09\01\00\00030), el proyecto de ley de salud pública de Euskadi (expediente núm. 12\09\01\00\00025) o el proyecto de ley de educación del País Vasco (expediente núm. 12\09\01\00\00031), disponibles en <<https://rb.gy/8qa1g>>

3. La incorporación de las nuevas tecnologías

La pandemia y su gestión supuso un auténtico test de estrés para nuestra sociedad y para nuestras instituciones y el parlamento no ha sido una excepción. Muchas asambleas, en línea con otras instituciones y administraciones públicas, habían ido implementando medidas de digitalización, posibilidades de trabajo en remoto en ciertas condiciones y casi todas tenían planes de adaptación a las nuevas tecnologías¹⁵. La situación sobrevenida por la Covid-19 puso a prueba los mecanismos de que se disponían y obligó a repensar los existentes para permitir el funcionamiento de la institución en las difíciles condiciones de la pandemia. Durante ese período hubo una gran variedad de situaciones, algunos decidieron suspender sus sesiones (v.gr. el caso del Congreso, aunque fuese por un tiempo determinado), otros introdujeron medidas como la reducción del aforo en el pleno junto con ciertas medidas de profilaxis (v.gr. caso de Irlanda o algunos parlamentos autonómicos españoles, como el vasco), otros sustituyeron la presencialidad por una virtualidad total (casos de Reino Unido o Brasil) y otros improvisaron y llegaron a crear una especie de diputación permanente virtual que asumió las funciones ordinarias de la cámara (caso de Nueva Zelanda)¹⁶.

En el caso español, básicamente y desde un punto de vista jurídico, tres fueron los principales problemas que se suscitaron a propósito del funcionamiento del parlamento en esta época en la que coincidieron diversas situaciones extraordinarias como fueron la pandemia y la declaración del Estado de alarma y la disolución de algunos parlamentos autonómicos en España (el vasco y el gallego). Los problemas que se suscitaron fueron: las funciones y competencias de la Diputación Permanente, la posibilidad de celebrar sesiones telemáticas y la de delegar el voto de los parlamentarios. La primera cuestión planteó más problemas en los casos de los parlamentos disueltos en aquel momento (caso gallego y vasco) y se fue resolviendo sobre la marcha y con soluciones muy particulares¹⁷. La cuestión de las sesiones telemáticas y/o la delegación del voto también tuvo respuestas desiguales. En general se permitió la reunión telemática sin restricciones en los casos de la mesa y la junta de portavoces, en algunos parlamentos se estableció la posibilidad de realizar reuniones telemáticas de comisiones (aunque no del pleno) y hubo asambleas que permitieron ejercer el voto de manera telemática (v.gr. Congreso y Senado), mientras que otras dispusieron un sistema de delegación del voto en otro parlamentario que sí asistiría, de manera que en la práctica se producía una suerte de voto ponderado de portavoz del grupo (Dueñas, 2020;

15 Para un estudio que hace hincapié en la necesidad de que los parlamentos cuenten con la adecuada "autonomía tecnológica", *vid.* García Mexía – Pereira González (2018).

16 *Vid.* el *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico. Los parlamentos después de la pandemia*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 2022, p. 14.

17 Sobre el caso vasco, *vid.* Iturbe (2022) y la crítica al informe realizada en Gordillo (2023). En cuanto al caso gallego, *vid.* Sarmiento (2020).

Gordillo, 2023). Quizá la cuestión que más reticencias suscita es la relativa a extender el voto telemático y, en términos generales, las cámaras se están abriendo a permitirlo en algunos casos pero sin llegar a extenderlo a todas las situaciones, lo que, ciertamente, podría llevar a la sustitución de la institución por un parlamento íntegramente virtual.

Muchas de estas medidas desaparecieron con el fin de la pandemia pero otras han llegado para quedarse. El gran reto supone, pues, encontrar un equilibrio y proporcionalidad adecuados entre la presencialidad requerida en debates y procesos de votación con la incorporación de medidas que permitan dinamizar la vida parlamentaria, como por ejemplo, las comparencias de expertos o el uso de un registro electrónico que agilice ciertos trámites internos.

V. EPÍLOGO

Las democracias representativas suelen articular sus sistemas de participación en torno a mecanismos llamados “convencionales”, que son propios de lo que la doctrina francesa suele denominar “Estados fuertes”, es decir, aquellos en los que existe una fuerte institucionalización del poder público y que se caracterizan, además, por un alto nivel de intervencionismo en el aspecto económico y social. Por otro lado, en los llamados “Estados débiles”, aquellos menos intervencionistas y que dejan un importante protagonismo en todas las esferas de la sociedad a las asociaciones privadas y grupos de interés, son el caldo de cultivo ideal para el desarrollo de vías de participación “no convencional” que, aunque no sean mayoritarias, sí que pueden alcanzar un cierto grado de impacto e influencia¹⁸.

Suele apuntarse que, en los últimos tiempos, y ante la incapacidad de los partidos políticos tradicionales de suscitar adhesiones a sus proyectos políticos, se está favoreciendo la participación política a través de vías directas, lo que cuestionaría la naturaleza representativa de las democracias avanzadas y estaría haciendo virar el sistema hacia modelos más bien asamblearios. En realidad, este tipo de circunstancias suele producirse de manera cíclica, cuando parte de la sociedad no se siente representada en las instituciones tradicionales como el parlamento. Pero la situación suele reconducirse, al menos en parte, cuando estas nuevas tendencias o fuerzas políticas acceden a las instituciones. Siempre habrá una tensión entre vías de participación directa e indirecta o representativa, alentada por un activismo social que no suele ser en absoluto mayoritario. El gran reto, en estos casos, consiste en la capacidad del propio sistema democrático de incluir y dar paso a estas minorías a la vida institucional. Además, cada cierto tiempo, también se echa de menos una vuelta a los postulados de la democracia liberal que propugnó Tocqueville, en los que se defendía un empoderamiento de la sociedad a través de

18 Sobre la dicotomía “Estados fuertes” y “Estados débiles”, *vid.* Birnbaum (1985).

entidades privadas que influyan y determinen las políticas públicas en manos de las instituciones representativas (Velasco Criado, 2005; Velasco Criado, 2016).

La institución parlamentaria está aquejada, desde siempre, de una serie de amenazas y desafíos que resultan endémicos, aunque, ciertamente, a ellos se van sumando nuevas realidades o nuevas modalidades de tensionar situaciones ya conocidas y enquistadas. El control que los partidos políticos tradicionalmente ejercen sobre los parlamentarios individuales, fundamentalmente a través de los grupos parlamentarios, se ha extendido a los órganos de gobierno de las cámaras (sobre todo, las mesas) e incluso se ha llegado a codificar en las últimas reformas de los reglamentos (v.gr. caso del parlamento andaluz y del balear). La jurisprudencia constitucional aún no ha terminado de definir los parámetros en los que ha de moverse el llamado “diputado no adscrito” y, a buen seguro, residenciar el control último de un grupo parlamentario en el representante legal de un partido político (figura externa al propio parlamento), merecerá sin duda la censura constitucional.

Por otra parte, hay que recordar que, en una democracia representativa propia de un sistema parlamentario, la función de control político no la realiza tanto el parlamento en cuanto tal, sino más bien la oposición que, por definición, es la minoría de la Cámara. La garantía de un papel relevante a la oposición que asegure, por tanto, una adecuada fiscalización del ejecutivo ha sido asegurada tradicionalmente a través de dos vías. Hay sistemas, como el británico, en el que un *speaker* con altas dosis de independencia ha de asegurar la contradicción entre un gobierno (*Cabinet*) y una alternativa (*Shadow cabinet*) otorgando similares tiempos y permitiendo a la oposición realizar una auténtica labor de control político. Todo ello se asegura a través de convenciones de tipo político y social. Sería muy censurable y, cuestionaría la propia naturaleza democrática del sistema, que un *speaker* se colocara de parte del gobierno, adoptando decisiones que menoscaben la capacidad de la oposición de realizar su función de control. Más bien, suele suceder lo contrario, y es que, para despejar cualquier tipo de favoritismos o sensación de control del parlamento por parte del gobierno, se otorga a la oposición un papel ciertamente relevante en el interior de la cámara.

En el caso español, sin embargo, la primera batalla política tras una elección consiste en hacerse con el control de la mesa del parlamento correspondiente. Las mesas, que son el máximo órgano directivo de una asamblea y que deben interpretar el reglamento y ajustar sus decisiones a las normas propias, adoptan habitualmente resoluciones con marcado perfil político que a veces intentan revestir de una pretendida razón jurídica. Por ello, resulta de especial importancia contar con un servicio jurídico con las más altas cotas de independencia respecto de la mayoría política de la mesa. En este sentido y, teniendo en cuenta que, al máximo responsable de los servicios jurídicos, el letrado mayor o equivalente, lo nombra y cesa la propia mesa (a veces a propuesta de la presidencia) y que cuando se produce un cambio en dicha mayoría de control de la mesa suele operarse igualmente un cambio en el titular de esta función, parecería que estamos lejos de cumplir lo

que en el mundo anglosajón se denomina el estándar de la *appearance of impropriety*¹⁹. Este estándar, que tiene su origen en el mundo judicial, se ha ido extendiendo progresivamente a todos los empleados públicos y constituye un canon básico en el ejercicio de cualquier función pública (Johnson, 2019). El argumento que se emplea en el mundo anglosajón particularmente consiste en que no solo se trata de mantener la independencia y neutralidad sino, además, de aparentarlas, recordando el viejo canon que se estableció en el mundo romano a propósito de la mujer del César. En la práctica, el letrado mayor o equivalente es más bien un alto cargo, aunque sin el estatuto de tal (Arias, 2000). En suma, el gran debate interno en los parlamentos, sobre todo planteado por los grupos de la oposición consiste en delimitar con claridad si el letrado mayor y los servicios jurídicos lo son de la mesa o de la Cámara. Mientras sea lo primero, la mesa tendrá un cariz eminentemente político incluso cuando decida cuestiones aparentemente jurídicas.

En otro orden de cosas, las nuevas formas de comunicación a través de las redes sociales están jugando un papel cada vez más decisivo en tanto que establecen una comunicación directa entre los líderes políticos y sus seguidores. Esto tiende a enfatizar un modelo más asambleario, en detrimento del más representativo. Además, los nuevos mecanismos de participación que permiten a grupos de interés incidir directamente en la labor parlamentaria obligan a las cámaras a mantener la esencia representativa, permitiendo a los diputados y a los grupos, particularmente de la oposición, a realizar las labores de control al tiempo que se establecen mecanismos para canalizar la participación más o menos directa de la ciudadanía, no solo de los grupos más interesados o más activistas. Como se sabe, los grupos y entidades que acaban recurriendo a estos mecanismos son aquellos que o bien representan opciones extraparlamentarias o bien abanderan ciertas causas muy específicas que quizá no cuentan con un apoyo mayoritario de partida en la sociedad. Por ello, un gran reto que tiene igualmente el parlamento consiste en lograr que participen el mayor número posible de personas y de grupos, lo cual solo se conseguirá mediante una doble vía: instaurando de mecanismos efectivos y sencillos (empleando las nuevas tecnologías) pero también mediante la concienciación ciudadana, es decir, promoviendo las condiciones para que la sociedad sea consciente de que si no participa para defender o mantener el sistema, otros (seguramente, una minoría mucho más concienciada y compacta) lo harán en su lugar.

En suma, la representatividad del parlamento y el ejercicio efectivo de su función en tanto que legislador y órgano de control depende en gran medida del carácter institucional y de la actitud constructiva que adopten las fuerzas

19 *Vid.* el canon 2 del *US Judges Code of Conduct*, Administrative Office of the United States Courts, Washington DC, 2019, disponible en <<https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/code-conduct-united-states-judges>> y el documento *Maintaining the Public Trust. Ethics for Federal Judicial Law Clerks*, Federal Judicial Center, 4th ed., Washington DC, 2013, disponible en <https://oscar.uscourts.gov/assets/Maintaining_Public_Trust.pdf>

políticas representadas. Para ello, bueno sería reafirmar un sentido de la institucionalidad por parte de los principales actores políticos. El incentivo fundamental consiste en que hay grupos que hoy están en el gobierno, pero que mañana pueden estar en la oposición. Por ello, una cierta alternancia en el poder contribuye sin duda a oxigenar las instituciones representativas aunque lo más importante sigue siendo creer en la necesidad de defender al parlamento como lugar en el que han de manifestarse las contradicciones sociales y en el que, tras un proceso de deliberación en el que la minoría ha de tener voz, la mayoría puede ganar la votación, pero la sociedad tiene la oportunidad de presenciar el intercambio de argumentos para alcanzar una opinión fundada y, en su caso, alterar la composición de la cámara en las próximas elecciones. La institución parlamentaria está en continuo proceso de erosión, pero la labor de la sociedad y de los actores políticos consiste en renovar a tiempo los bloques que han de asegurar el pilar fundamental de la democracia representativa.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alzaga Villaamil, O. *et alii* (2017). *Derecho político español según la Constitución de 1978*. 6ª ed., Vol. II. Madrid: Ed. Ramón Areces.
- Anderson, B. (2009). «The changing role of parliament in the budget process». *OECD Journal on Budgeting*, 9/1, 1-11.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del Decreto Ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.
- Aragón Reyes, M. (2020). «El Gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario (comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre)». *Revista española de derecho constitucional*, 119, 269-298.
- Arias Díaz, I. (2000). «Una asignatura pendiente: el procedimiento de nombramiento de Letrados Mayores». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 4, 129-152.
- Arruego Rodríguez, G. (2013). «Sobre la constitucionalidad del “diputado no adscrito”». *Revista española de derecho constitucional*, 99, 99-124.
- Barnes, S. H.; Kaase, M. (Eds.) (1979a). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Benz, A., Sonnicksen, J. (2017). «Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions». *European Political Science Review*, 9/1, 3-25.
- Biglino Campos, P. (2021). «La reivindicación del parlamento en la época del populismo: ¿Cómo regenerar su propia legitimación?». En Aragón Reyes, M.; Cossío Díaz, J. R., Nava Gomar, L. F. (Dir.), *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional* (269-287). Valencia: Tirant lo blanch.
- Biglino Campos, P. (Dir.) (2003). *La Política europea de las comunidades autónomas su control parlamentario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Birnbaum, P. (1985). «La fin de l'État?». *Revue française de science politique*, 35/6, 981-998.

- Böhm, T. (2015). «Activists in Politics: The Influence of Embedded Activists on the Success of Social Movements». *Social Problems*, 62/4, 477-498.
- Boix Palop, A. (2020). «Los algoritmos son reglamentos: La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones». *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 1, 223-269.
- Braud, P. (2006). *Sociologie politique*, 8e ed. Paris: LDGJ.
- Brougrab, J. (2002). *Aux origines de la Constitution de la Quatrième République*. Paris: Dalloz.
- Carmona Contreras, A. M. (1997a). *La configuración constitucional del decreto-ley*. Madrid: CEPC.
- Carmona Contreras, A. M. (2013b). «El decreto-ley en tiempos de crisis». *Revista Catalana de Dret Públic*, 47, 1-20.
- Carpenter, D. A. (1985). «King, Magnates, and Society: The Personal Rule of King Henry III, 1234-1258». *Speculum*, 60/1, 39-70.
- Carré de Malberg, R. (1931). *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey.
- Chevallier, J. J. (1972). *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*. Madrid: Aguilar.
- Conge, P. J. (1988). «Review: The Concept of Political Participation: Toward a Definition». *Comparative Politics*, 20/2, 241-249.
- Dalton, R. J.; Van Sickle, A.; Weldon, S. (2010). «The individual institutional nexus of protest behaviour». *British Journal of Political Science*, 40/1, 51-73.
- Delgado Ramos, D. (2019). «El control parlamentario del gobierno en funciones: Comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre». *Parlamento y Constitución. Anuario*, 20, 175-190.
- Detterbeck, K. (2012). *Multi-level party politics in Western Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Doménech Pascual, G. (2019). «Tutela judicial efectiva frente a medidas gubernamentales blindadas por decreto-ley» *Revista española de derecho administrativo*, 198, 139-164.
- Dueñas Castrillo, A.I. (2020). «Las relaciones Parlamento Gobierno durante el estado de alarma por covid-19». En Biglino Campos, P.; Durán Alba, F., *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Favoreu, L. *et alii* (2021). *Droit constitutionnel*, Paris: Dalloz, 23ª ed.
- Ferreres Comella, V. (2007). *Justicia constitucional y democracia*. 2ª ed. Madrid: CEPC.
- Fleck, R. K., Hanssen, F. A. (2013). «How Tyranny Paved the Way to Democracy: The Democratic Transition in Ancient Greece». *The Journal of Law & Economics*, 56/2, 389-416.
- Fletcher, F. T. (1939). *Montesquieu and English Politics (1750-1800)*, Londres: E. Arnold.
- Galligan, B. (2001). «Parliament's Development of Federalism». *The Vision in Hindsight: Parliament and the Constitution: Paper No. 13*, Research Paper No. 26 2000-01, 2001, disponible en <<https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2000-01/01rp26.pdf>>

- García Chourio, J. G. (2009). «Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos». *Estudios Políticos*, 35, 181-208.
- García Guerrero, J. L. (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso.
- García Mexía, P.; Pereira González, M. (2018). «Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras?». *Revista de las Cortes Generales*, 105, 247-270.
- García Roca, J. (2017). «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». *Cuestiones Constitucionales*, 37, 3-49.
- García-Escudero Márquez, P. (2021). «La regeneración del parlamento en la era del populismo». En Aragón Reyes, M.; Cossío Díaz, J. R., Nava Gomar, L. F., *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional (199-231)*. Valencia: Tirant lo blanch.
- García-Pelayo, M. (1981). «El “status” del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, 11-34.
- Garrett, R. S. (2016). *Super PACs in Federal Elections: Overview and Issues for Congress*, Congressional Research Service, R42042, September 16, 2016, disponible en <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42042.pdf>>, última consulta: 18.07.2023.
- Giménez Martínez, M. A. (2017). *Historia del parlamentarismo español*. Madrid: CEPC.
- Gneist, R. (1889). *History of the English Parliament, its growth and development through a thousand years, 800 to 1887*. Londres: W. Clowes.
- Gordillo Pérez, L. I. (2017). «El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República Española: enseñanzas de una primera experiencia de justicia constitucional». En Martín Martín, S., Vázquez Alonso, V., Gordillo Pérez, L. I., *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*. Madrid: Marcial Pons.
- Gordillo Pérez, L. I. (2018). “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada: elementos para el debate”. En Morán Martín, Remedios (Dir.), *Participación y exclusión política. Causas, mecanismos y consecuencias (541-563)*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Gordillo Pérez, L. I., (2023). «La gestión de la pandemia por parte de las instituciones autonómicas del País Vasco». En Catalá Bas, A. (Dir.), *Estado autonómico y derechos fundamentales en la era post-covid*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Greciet García, E. (2020). «Los diputados no adscritos en el laberinto: comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre». *Legebiltzarreko Aldizkaria – Revista del Parlamento Vasco: LEGAL*, 1, 142-163.
- Huntington, S. P.; Nelson, J. M. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ihalainen, P.; Ilie, C.; Palonen, K. (Eds.) (2018). *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*. Londres: Berghahn Books.
- Iturbe Mach, A. (2022). «Informe jurídico de análisis y delimitación de las competencias de la Diputación Permanente (Parlamento Vasco. 31.3.2020)». *Legebiltzarreko Aldizkaria / Revista del Parlamento Vasco. LEGAL*, 3, 260-273.
- Jacob, E. F. (1924). «What Were The ‘Provisions Of Oxford’?». *History*, 9/35, 188-200.
- Johnson, V. R. (2019). «The Fiduciary Obligations of Public Officials». *St. Mary’s Journal on Legal Malpractice & Ethics*, 9/2, 298-340.

- Kelsen, H. (2002). *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares.
- Kiiver, P. (2012). *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity Constitutional Theory and Empirical Reality*. Londres: Routledge.
- Lemasurier, J. (1954). *La Constitution de 1946 et le contrôle juridictionnel du législateur*. Paris: LGDJ.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- López Guerra, L. *et alii* (2016). *Derecho constitucional*, 10^a ed., Vol. I. Valencia: Tirant lo blanch.
- Macey, J. R. (1993). «Representative democracy». *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 16/1, 49-54.
- Marsh, A.; Kaase, M. (1979c). «Measuring Political Action». En Barnes, S. H.; Kaase, M. (eds), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies (57-97)*. Beverly Hills: Sage.
- Marsh, A.; Kaase, M., (1979b). «Political Action: A Theoretical Perspective». En Barnes, S. H.; Kaase, M. (eds), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies (27-56)*. Beverly Hills: Sage.
- Martinico, G. (2021). *Filtering populist claims to fight populism*, Cambridge: University Press.
- Matia Portilla, F. J. (2018). *Los tratados internacionales y el principio democrático*. Madrid: Marcial Pons.
- Mirkin-Guetzévitch, B. (1934). *Modernas tendencias del Derecho constitucional*. Madrid: Reus.
- Morales Arroyo, J. M. (1990a). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC.
- Morales Arroyo, J. M. (2008b). *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*. Madrid: CEPC.
- Mudde, C. (2004). «The Populist Zeitgeist». *Government and Opposition*, 39/4, 541-563.
- Muir, R. (1930). *How Britain is Governed: A Critical Analysis of Modern Developments in the British System of Government*. New York: Richard R. Smith.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.
- Quaranta, M. (2012). «The Rise of Unconventional Political Participation in Italy: Measurement Equivalence and Trends, 1976-2009». *Bulletin of Italian Politics*, 4/2, 251-276.
- Quaranta, M. (2013). «Measuring political protest in Western Europe: Assessing cross-national equivalence». *European Political Science Review*, 5/3, 457-482.
- Rhodes, P. J. (1995). «The 'Acephalous' Polis?». *Historia: Zeitschrift Für Alte Geschichte*, 44/2, 153-167.
- Ridart, B. (2018). *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Etude comparée: Allemagne, Espagne, France*. Paris: Royaume-Uni, LGDJ.
- Rossiter, C. L. (2002). *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*. London: Routledge.
- Saalfeld, T. (1990). «The West German bundestag after 40 years: The role of parliament in a 'party democracy'». *West European Politics*, 13/3, 68-89.

- Sabine, G. H. (2002). *Historia de la teoría política*, 3ª ed., 6ª reimp. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Sáiz Arnáiz, A. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso, Madrid.
- Sánchez Ferriz, R. (2021). «Reflexiones en torno a la STC 148/2021, de 14 de julio, sobre algunas medidas adoptadas en el estado de alarma». *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, 80, 7-34.
- Santolaya Machetti, P.; Corona Ferrero, J. M.; Díaz Crego, M. (Coords.) (2009). *Transfugismo político. Escenarios y respuestas*. Madrid: Civitas.
- Sarmiento Méndez, X. A. (2020). «La reacción del Parlamento de Galicia ante la crisis sanitaria. ¿Puede la Diputación Permanente ejercer “otras funciones” en una cámara disuelta?». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, 104-114.
- Scuccimarra, L. (2011). «Généalogie de la nation: Sieyès comme fondateur de la communauté politique». *Revue française d'histoire des idées politiques*, 33, 27-45.
- Seijas Villadangos, E. (2015). «The Decreta of Leon (Spain) of 1188 as the Birthplace of Parliamentarism: An Historical Review from a Time of Crisis», *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper No. 08/2015, disponible en <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2627069>>
- Seijas Villadangos, E. (2020). «La senda hacia un federalismo legislativo desde unos parlamentos autonómicos en red». *Legebiltzarreko Aldizkaria-Revista del Parlamento Vasco: LEGAL*, 1, 94-129.
- Sommerer, E. (2011). «Le contractualisme révolutionnaire de Sieyès: formation de la nation et prédétermination du pouvoir constituant». *Revue française d'histoire des idées politiques*, 33, 5-25.
- Spurlin, P. M. (1940). *Montesquieu in America, 1760-1801*. Baton Rouge: Louisiana State University.
- Torres del Moral, A. (2010). *Principios de Derecho constitucional español*, 6 ed., Vol. I, Madrid: UCM.
- Tyrsenko, A. (2000). «L'ordre politique chez Sieyès en l'an III». *Annales historiques de la Révolution française*, 319, 27-45.
- Urbinati, N. (2006). *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vázquez Alonso, V. J. (2020). «Sobre la expulsión de diputados “tránsfugas”: La quiebra del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía». *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 108, 327-332.
- Vedel, G. (1949). *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris: Sirey.
- Velasco Criado, D. (2005). «Tocqueville (1805-1859), dos siglos después». *Estudios de Deusto*, 53/1, 183-250.
- Velasco Criado, D. (2016). «Alexis de Tocqueville y su vigencia hoy». *Pensamiento. Revista de investigación e Información filosófica*, 272, 481-504.
- Verba, S.; Schlozman, K. L.; Brady, H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Verge, T. (2007). «Las estrategias de los partidos políticos españoles hacia las organizaciones sociales». *Revista Internacional de Sociología*, 65/48, 99-120.
- Vintzel, C. (2011). *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Étude comparée: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*. Paris: Dalloz.

- Vittori, D. (2017). «Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders». *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 43-65.
- Welzel, C.; Deutsch, F. (2012). «Emancipative values and non-violent protest: the importance of 'ecological' effects». *British Journal of Political Science*, 42/2, 465-479.
- Zovatto Garetto, D. (2007). «Las instituciones de democracia directa». En Nohlen, D. (et al.) (Comps.), *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina* (134-161), 2ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, México.
- Zovatto Garetto, D. (2015). «Las instituciones de la democracia directa». *Revista de Derecho Electoral*, 20, 34-75.

TITLE: *The erosion of the parliamentary institution*

ABSTRACT: *The thesis defended in this paper is that the erosion that the parliamentary institution has been suffering has been increased in recent times by a series of additional elements or circumstances, which has affected its legal-constitutional position and its very nature. Thus, it is intended to conveniently identify these threats to parliamentarism, measure to what extent they have even penetrated the legal system, highlight which of these measures are contrary to the Constitution and the essence of the representative democracy and highlight the need to operate the necessary reforms so that the parliament recovers the central role that it should never have lost. Finally, and given the limitations and length of a work of these characteristics, the analysis and conclusions of this study are especially focused on the so-called consensual models that include parliamentary democracy, a multi-party political system and a proportional electoral one, among other fundamental elements.*

RESUMEN: *La tesis que se mantiene en este trabajo consiste en que la erosión que la institución parlamentaria viene padeciendo se ha visto acrecentada en los últimos tiempos por una serie de elementos o circunstancias adicionales, lo que ha afectado a su posición jurídico-constitucional y a su naturaleza misma. Así, se pretende identificar convenientemente esas amenazas al parlamentarismo, medir hasta qué punto han llegado a penetrar incluso en el ordenamiento jurídico, destacar cuáles de estas medidas son contrarias a la Constitución y a la esencia de la democracia representativa y destacar la necesidad de operar las necesarias reformas para que el parlamento recupere el papel central que nunca debió perder. Finalmente, y dada las limitaciones y la extensión propias de un trabajo de estas características, los análisis y conclusiones de este trabajo están especialmente centrados en los modelos denominados consensuales que incluyen la democracia parlamentaria, un sistema político multipartidista y uno electoral proporcional, entre otros elementos fundamentales.*

KEYWORDS: *parliament, parliamentary law, Party State*

PALABRAS CLAVE: *parlamento, derecho parlamentario, Estado de partidos*

FECHA DE RECEPCIÓN: 20.07.2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 25.10.2023

CÓMO CITAR/ CITATION: Gordillo Pérez, Luis I. (2023). La erosión de la institución parlamentaria. *Teoría y Realidad Constitucional* 52, 377-400.